



POLITIET

POLITIDIREKTORATET	
09 MAR 2010	
08-13	008
09/3294	9

MOTTATT

09 MAR 2010

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2010/00262-2 008

Dato
05.03.2010

Høring – NOU 2009:12 et ansvarlig politi – åpenhet, kontroll og læring

Det vises til overnevnte, med frist for svar til Politidirektoratet til 5. mars 2010. Justisdepartementet har i sitt høringsbrev datert 18. desember pekt på en del punkter man særlig ønsker høringsinstansenes syn på, samt at man også inviterer til meningsutvekslinger om andre deler av utredningen. Det anmodes om at samme systematikk som er benyttet i høringsbrevet brukes i høringsvarene. For Oslo politidistrikt har det fremstått som enklere å benytte utredningens disposisjon, men med en avsluttende punktvis oppsummering.

Vårt hørings svar er dermed gitt denne disponeringen:

1. Innledning	1
Kap 2 - Mandat og arbeidsmetode	2
Kap. 3 - Kontroll av politiet – et overordnet perspektiv	2
Kap. 4 - Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet	3
Kap. 6 - Anmeldelsessporet – Spesialenheten	3
Kap. 7 - Politiets klageordning – klagesporet	4
Kap. 8 - Samvirke mellom spor	7
Kapittel 9 - politiets opplæring, rutiner og praksis vedr innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest	9
Kapittel 10 – Diskriminering, klager og anmeldelser	11
Kapittel 11 – Kommunikasjon med offentligheten og mediedekning	12
Kapittel 12 – Kunnskapsbasert erfaringslæring	12
Oppsummering og konklusjoner i henhold til høringsbrevet	12

1. Innledning

Innledningsvis vil Oslo politidistrikt gi uttrykk for at høringen er meget lesverdig og interessant, og en innsamling og sammenstilling av informasjon om politiets kontrollordninger som vil ha varig verdi, og også om vår praksis vedr maktmiddelbruk. I

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

tillegg gir høringen en svært god innføring i hvordan politiet kan og bør nyttiggjøre seg de erfaringer som gjøres i vår etat, og som nedfelles i klager og anmeldelser.

Kap 2 - Mandat og arbeidsmetode

Spesialenheten for politisaker ble opprettet 1. januar 2005, og det sentrale klagereglementet for politiet trådte i kraft i januar 2006. Utvalget som bl.a fikk som mandat å evaluere disse ordningene ble oppnevnt i mars 2008. Av mandatet fremgår at regjeringen ønsket "en gjennomgang og en vurdering av Spesialenheten for politisaker og den administrative klageordningen i politiet, hver for seg og samlet, for å belyse i hvilken grad en har lyktes med å nå målene som er gitt av Stortinget". Videre anføres det at "med bakgrunn i den senere tids kritikk av politiet i forbindelse med pågripelser/innbringelser, ser regjeringen i tillegg et behov for en nærmere gjennomgang og vurdering av politiets rutiner og praksis.

Det kan innvendes at ordningene som skulle evalueres, knapt kunne anses for å ha kommet i gang før utvalget ble nedsatt. I snitt over de siste 30 årene har etterforskningsansvaret for forhold begått i tjeneste blitt endret hvert 10. år – fordi det har blitt fremholdt at den til enhver tid gjeldende ordning ikke har hatt tillit. Tillitsbristen synes å ha blitt målbåret av media, og har enten handlet om enkeltsaker, eller henleggelsesprosenten. Så også synes dette å ha vært tilfelle med nedsettelsen av Finstadutvalget – den sk Obiorasaken var en direkte foranledning, i tillegg til at det i den sammenhengen ble gjentatt påstander om betydningen av Spesialenhetens henleggelsesprosent. Vårt hovedinntrykk av utvalgets vurderinger er at det er ikke, og har ikke, vært feil eller uregelmessigheter med Spesialenhetens vurderinger, og også at politiets klageordning er en ordning som har livets rett. Vi ser likevel at det er rom for forbedringer. Som vi vil komme tilbake til, skjedde det endringer i vår håndtering av klagesakene bare som følge av at utvalget etterspurte informasjon som ikke tidligere var etterspurt, og dermed viste oss svakheter med egen saksbehandling. Vi er derfor svært positive til at utvalget har lagt til grunn at formålet med arbeidet har vært evaluering, ikke granskning.

Kap. 3 - Kontroll av politiet – et overordnet perspektiv

Oslo politidistrikt er enige i at kontroll med politiet er viktig, og at samfunnet i stadig større grad forventer innsyn i politiet, og at politiet skal fremstå som ansvarlig og forpliktet ovenfor borgerne – og at nettopp ansvarlighet (accountability) er vesentlig for å skape tillit og legitimitet i forholdet mellom politi og borger. Vi er også enig i at politiets egenkontroll er meget viktig, og kanskje den mest virksomme mekanismen for å fremme endret praksis, og at fokus ikke bare må rette seg mot den enkelte ansatte, men også mot systemer – evt manglende slike - og arbeidsgivers ansvar. Vi er også enige i betydningen av førstelinjeledelsen, idet vi er enige i at langt mer viktig enn instruks og retningslinjer er kollegafellesskapet som premissgiver for utvikling og sementering av operative yrkesnormer. Svikter førstelinjeledelsen, er vi enige med utredningens syn på at "diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk".

Kap. 4 - Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet

I dette kapittelet gjennomgår utvalget innledningsvis tillitsbegrepet, og har foretatt noen mindre undersøkelser selv, i tillegg til at det vises til Politidirektoratets innbyggerundersøkelser. Politiet scorer generelt høyt på tillitsstatistikken, men det er tankevekkende at de som har vært i kontakt med politiet generelt har lavere tillit enn de som ikke har hatt kontakt med politiet. For øvrig påpeker utvalget at troen på at man vil få en "rettferdig behandling" ved klager på politiet er lavere enn tilliten til politiet selv. Utvalget har ikke diskutert hva som den enkelte kan tenkes å mene med "rettferdighet", men kanskje er det nærliggende å tro at noen klagere eller anmeldere opplever det "urettferdig" om de ikke får medhold – og at "urettferdighet" er en annen størrelse enn de forvaltningsmessige idealer om likhet, forutsigelighet osv, som knytter seg til den lojale regelanvendelse. Men når utvalget mener at politiet skal inkludere spørsmål om troen på en "rettferdig behandling" i sine tillitsundersøkelser, er det kanskje grunn til å vurdere om dette begrepet er det som er best egnet – eller "rettferdig" – å benytte for å måle graden av tillit. Under enhver omstendighet er Oslo politidistrikt enig i at et godt kontrollorgan evner å forbedre politiet.

Kap. 6 - Anmeldelsessporet – Spesialenheten

Utvalget fikk i oppgave å evaluere Spesialenhetens organisering, dimensjonering, kompetansesammensetning mv, og har valgt kriteriet *uavhengighet* som et overordnet vurderingsgrunnlag.

Sett fra politiets side er det ingen tvil om at Spesialenheten fremstår som langt mer tilgjengelig for publikum enn de tidligere ordninger. Dette illustreres også av at stadig flere anmeldelser fremsettes direkte for Spesialenheten. Også for politiet og for de politiansatte som involveres i Spesialenhetens etterforskning er det liten tvil om at Spesialenheten representerer en langt bedre tilgjengelighet og en sterkere signalisering av profesjonelt fagorgan enn tidligere ordninger. For politiet som kjenner det strafferettslige systemet er det liten grunn til å betvile Spesialenhetens uavhengighet, for publikum stiller det seg kanskje annerledes. Likevel er det grunn til å peke på at også politiansatte skal ha tillit til ordningen, og de har krav på de samme rettssikkerhetsgarantier som folk flest. Å iverksette ordninger eller tiltak som har til hensikt å øke tilliten blant borgerne for øvrig kan derfor falle uheldig ut. Sett fra politisiden er det derfor ikke størst grunn til å betone uavhengigheten, men heller kvaliteten og effektiviteten. Er kvaliteten på etterforskningen ikke god, eller er saksbehandlingstiden uakseptabel, rammes tilliten til ordningen. Saksbehandlingstiden generelt oppleves som for lang – til dels alt for lang (**pkt. 6.7**). Oslo politidistrikt støtter derfor utredningens anbefaling om styrking av Spesialenheten, som vi anser er helt vesentlig for å kunne utvikle og opprettholde tilliten. Likeledes mener vi at kvaliteten på det arbeidet som Spesialenheten utfører er svært viktig. Etterforskning og påtalearbeid er et fag, og det kreves erfaring fra dette faget. Å greie seg uten slik kompetanse er utenkelig. Erfaringer fra SEFO-tiden viste også at selv rutinerne dommere og advokater ofte kom til kort når det gjaldt etterforskningens mest basale ferdigheter – å oppta avhør. Slik Oslo politidistrikt ser det, er det helt nødvendig at ansatte i Spesialenheten har politibakgrunn – og relevant politibakgrunn (**pkt. 6.9**). Utvalgets synspunkter på innhenting av ulik kompetanse, benytte advokater på verv, hente inn etterforskere med annen yrkesbakgrunn osv er utvilsomt gode tanker, men hensett til at Norge er et meget lite land, er det ikke overflod av personer med de ønskede ferdigheter. Det må ikke bli slik at fjernheten til etterforskningsfaget blir viktigere enn kunnskapene og erfaringen. Øket bruk av advokater på verv kan sikkert være

hensiktsmessig, men erfaringsmessig har påtaleavgjørelser fattet av advokater på verv ikke alltid fremstått som av tilstrekkelig god kvalitet. Utvalget anbefaler tre måneders lønnet karantene for politiansatte som går over til Spesialenheten. Oslo politidistrikt har selv sagt ikke noe imot en slik ordning, men basert på den "skanse-til-skanse"-utviklingen av modeller for etterforskning av politiet og politiansatte har vært gjenstand for, kan man kanskje med noen rett stille seg avventende til hva som blir oppfattet som "nok" i forhold til tillit. Blir det tre måneder, er det grunn til å tro at det om kort tid blir anført at det er for lite, og at seks mnd må til osv. Oslo politidistrikt vil også minne om at det vel neppe finnes noen dokumentasjon som tilsier at ansatte fra politiet som går over til stilling i Spesialenheten i noen sak har vært påvirket i noen uheldig retning. Dette handler mao om hvordan ting tilsynelatende oppfattes, og antakeligvis i mindre grad om realiteter.

Utvalget peker også på uavhengighet som et problem når Spesialenheten trenger bistand fra politiet (**pkt. 6.8**). Det erkjennes at slik bistand er påkrevet, og at for å øke "uavhengighetsfaktoren" kan Spesialenheten beordre bistand fra "særorganer", uten å behøve å ta hensyn til avgiverorganets situasjon, og at avgitt mannskap skal være undergitt Spesialenheten. Med "særorganer" menes vanligvis politiorganisasjon utenfor politidistriktene, som Kripos og Økokrim. Men det anmodes om bistand også fra politidistrikter, gjerne av teknisk eller logistisk art. Oslo politidistrikt er usikker på om forslaget skal forstås etter ordlyden, eller om det menes bistand fra politiet generelt. Mens det er enkelt å forstå forslaget om carte blanche tilgang til politiressursene, er det vanskelig å se for seg at det i det hele tatt er mulig. At politiet i tillegg til mange andre usikkerhetsfaktorer skal ta høyde for at et eksternt organ på ethvert tidspunkt kan gjøre krav på personale utelukkende basert på egne behov, fremstår ikke som rimelig. Erfaringsmessig strekker politiorganer seg langt for å imøtekomme Spesialenhetens behov, men det er lett å tenke seg at Spesialenhetens behov – for eksempel til en transport av en siktet – MÅ utstå som følge av mer akutte behov i bistandsorganet, som Spesialenheten ikke har noen kjennskap til. At tjenestepersoner skal stå under Spesialenhetens ledelse så lenge Spesialenheten vurderer det å være nødvendig, er ikke ukomplisert, også av hensyn til de strenge arbeidstidsbestemmelsene som politiet nå er undergitt, med krav på hvile og fri innenfor ulike tidsrammer, uten at vi har funnet grunn til å gå nærmere inn på dette her. .

Kap. 7 - Politiets klageordning – klagesporet

Den formaliserte klageordningen for politiet trådte i kraft i 2006. Også før dette tidspunkt ble klager på politiet mottatt og behandlet, men klagereglementet anga hvilke saker som skulle anses som en klage, og hvordan klagen skulle behandles for å kunne trekke mest mulig erfaring av sakstypen, og for å inngi mest mulig tillit ovenfor klageren. Oslo politidistrikt deltok i utformingen av de rutiner som ble nedfelt i forbindelse med registrering av klagesakene, og hvor formålet var å kunne lage et system som ved maskinuttrekk kunne gi et godt bilde av hva publikum klaget over, og hvordan de ble avgjort. Her ble det gjettet på hva man mente ville være hensiktsmessige grupper, i en sammenheng hvor det var begrenset hvor mange koder som kunne tas i bruk. Meningen var å se på hensiktsmessigheten av de valgene som ble gjort etter noen tid. Det hadde vært nyttig om utvalget i større grad hadde gitt uttrykk for hvordan hensiktsmessigheten av de gjeldende gruppene fremstår, basert på gjennomgangen som er gjort. Utvalget har imidlertid kommentarer til kategorien "brudd på taushetsplikt", som man mener er en slags anakronisme fordi brudd på taushetsplikt er straffbart, og i utgangspunktet hører hjemme i det andre sporet. Dette er utvilsomt et godt poeng, og det er i ettertid vanskelig å gjenkalle

hva begrunnelsen for nettopp den kategorien er, som heller ikke brukes i noen særlig grad. (Og klagekategorien bør etter vår mening ikke brukes for å fange opp saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering, jf utvalgets synspunkter i pkt. 8.6.1, nest siste avsnitt – se også merknader til pkt. 8.5 under). Heller ikke "manglende oppgivelse av ID" brukes i noen særlig utstrekning. Begrunnelsen for at den ble tatt med, var at det på dette tidspunktet ble innført en ordning med synlig ID-nr på uniformen, og man fant det hensiktsmessig å registrere om dette var et hyppig klagepunkt. Oslo politidistrikt mener at det kan være grunn til å endre klagekodene i noen grad, og mens de minst brukte kan tas vekk, kan for eksempel arkivkode "forhold i tilknytning til arrest" vurderes å tas inn.

Oslo politidistrikt er enig i at klageordningen er for lite kjent. Det burde vært utarbeidet felles materiell for utdeling og oppslag i media osv. På den annen side er det mange som finner grunn til å henvende seg til politiet for å klage, uten at de nødvendigvis kjenner til de rutiner og regelverk som gjelder. At noen ikke klager, henger antakeligvis ikke bare sammen med manglende kjennskap til muligheten.

Vi er også enig i at det må innføres en sekundærkode som angir at det ikke er mulig å vite hva som har skjedd, "bevisets stilling" eller "vet ikke" kategori.

Utvalget poengterer at det i det undersøkte materialet i liten grad fremgikk at et klagesvar kan bringes inn for Politidirektoratet for ny vurdering (**pkt. 7.5.6**). Dette er sikkert riktig, men utvalget har vurdert en tredjedel av de ferdigbehandlede sakene i 2007. For Oslo politidistrikts del er denne informasjonen nå inkludert i alle klagesvar, og har vært det relativt lenge – til tross for at klagesvarene ikke er enkeltvedtak, og dermed ikke undergitt forvaltningslovens krav om klagerett, og det heller ikke fremgår av det sentrale klagereglementet at det skal opplyses om klagemuligheter. Når utvalget påpeker at "det er all grunn til å tro at direktoratet ville mottatt flere klagesaker dersom klagere var blitt opplyst om muligheten til å legge klagesvaret frem for overordnet klageinstans", vet vi at det ikke stemmer – i alle fall ikke for Oslo politidistrikts vedkommende.

I noen saker er det åpenbart slik at muntlige tilbakemeldinger er påkrevet – for å rette opp i misforståelser som ikke kan vente, eller fordi man mener at det er en god måte å møte klager på. Det er likevel ingen tvil om at klagesystemet er laget med henblikk på skriftlighet, og ettersporbarhet er hensiktsmessig for begge parter. Muntlig saksbehandling var gjerne tilfelle i mange klagesaker tidligere, og ble oppfattet som lite betryggende. Et større innslag av muntlighet som utvalget ønsker seg, må derfor ikke være i stedet for, men et tillegg til den skriftlige saksbehandlingen (**pkt 7.6.1**).

Utvalget påpeker også at det i de færreste sakene fremgår at den innklagede er gjort kjent med saken eller avgjørelsen (**pkt 7.6.2**). Dette er det ikke noe krav om i det sentrale klagereglementet, men for Oslo politidistrikts del er fremgår det av vår lokale klageinstruks. Nesten alle klager forelegges for den som er "nærmest" klagens tema, via leder, og de samme tilstiles kopi av klagesvaret. I noen saker lages det også et oppfølgingsnotat som sendes i linjen, og som også vil lagres i DL. Hvorvidt det er nødvendig eller hensiktsmessig å lage ytterligere rutinetrikk er Oslo politidistrikt usikker på, men et vedvarende problem for klagesaksbehandlingen er at DL ikke er et saksbehandlingssystem, men et arkivsystem, og lite egnet til å behandle klagesaker i – ikke minst fordi klagesakene i utgangspunktet er tilgjengelig for alle ansatte.

Videre påpeker utvalget at sekundærkoden – dvs hvordan saken registreres som avgjort i arkivsystemet Doculive (DL), ikke fremgår av klagesvaret (**pkt. 7.6.3**). Utvalget anbefaler at dette gjøres. Dette begrunnes med at utvalget hadde problemer med å se samsvar mellom klagesvaret og sekundærkoden. Utvalget redegjør for Oslo politidistrikts syn på saken: Klagekodene ble ikke laget for å informere klageren, men for å ivareta det sentrale klagereglementets krav om statistisk bearbeiding på bakgrunn av *alle* klagesakene i en gitt periode. Det samme klagereglementet pålegger heller ikke noen slik underretning om arkivkoder til den enkelte klager. De nåværende sekundærkodene er etter vår oppfatning ubrukelige som informasjon til klageren i den enkelte sak – etter vår mening er klagesvaret den informasjonen som formidler hvordan politidistriktet ser på saken. Utvalget påpeker et misforhold mellom det de leser i svaret og hvilken arkivkode som er gitt, men sier lite om hvordan de oppfattet de konkrete svarbrevene. Utvalget har i motsetning til Oslo politidistrikt sett et representativt utvalgt av klagesaker fra hele landet, men vi mener likevel at når svarbrevet har god kvalitet i den forstand at den tar klageren på alvor, at det er foretatt undersøkelser, og svarbrevet er konkret og individuelt utformet, er arkivkoden uinteressant *i den enkelte sak*. Arkivkodene er mildest talt grovmaskede, og det kan være noe tilfeldig hva man til slutt faller ned på, også fordi kodene er ment for et statistisk materiale for et større utvalg. Vi vil også påpeke at det forekommer at det klages over et bestemt saksforhold (for eksempel uhøflighet kodet som 228.1 "adferd") som klageren ikke kan få medhold i – men at det i henvendelsen fremkommer forhold som ikke er gjenstand for klage, men som likevel oppfattes som kritikkverdig (for eksempel grunnlaget for frihetsberøvelsen). Her bør svaret i utgangspunktet ta for seg begge forhold, men det er ikke åpenbart med hvilken kode saken skal arkiveres.

Er det dårlig kvalitet på svarbrevene, i den forstand at mottakeren ikke forstår hva politiet mener, må det løses på andre måter enn ved å oppgi de uegnede arkivkodene. Det kan synes hensiktsmessig å påpeke at en langvarig problemstilling i diskusjonen rundt tillitssvikt til politiet og de tidligere ordninger vedr etterforskning av politiet, har vært STRASAK-kodene som en anmelder får som underretning om saksavgjørelsen. Dette er et system som angir om vilkår for straffbarhet er tilstede eller ikke, og springer ut av et helt annet regelverk. De gir likevel ofte et uheldig og feilaktig inntrykk, og tilfører lite eller ingen forståelse for de som er involvert i saken. Det ville være ekstremt uheldig om man skulle innføre systemer tilsynelatende mest egnet for å sage over grener man med møye forsøker å skape – tillit. At dette er målet med klagesaksbehandlingen, er det enighet om. Når utvalget viser til begrunnelseskravet som følger av fvl. §§ 23 og 24 er dette etter vår mening en feilslutning. Disse bestemmelsene gjelder enkeltvedtak, som er avgjørelser som "er bestemmende for rettigheter og plikter til en flere bestemte personer". Et svar i en klagesak er ikke på noen måte et vedtak. Selvsagt må vedtak begrunnes, men det gjøres ikke med henvisning til en arkivkode. Og det er svært vanskelig å forstå hvorfor et klagesvar av normal kvalitet ikke skal anses som et standpunkt til klagen, med grunngeving.

Skulle man likevel falle ned på en endring av klageinstruksen som pålegger en slik oppgivelse av arkivkode, må det lages helt andre arkivkoder, og det må brukes atskillig tanke på å forhindre at ikke oppgivelse av kode erstatter den formidlingen av synspunkter og vurderinger som klagesvaret nå må forventes å inneholde.

Utvalget beskriver gjenfinningsproblemer av klagesakene (**pkt 7.7.1**). Dette fremstår som overraskende. Alle politidistrikter bruker arkivsystemet Doculive, og kodeverket er entydig. Dette er nå blitt et helelektronisk system, slik at saksmapper ikke lenger finnes. Er saken ført korrekt, er det umulig å ikke finne den. Oslo politidistrikt mener likevel at klagesakene

ikke burde ha blitt saksbehandlet i DL, men i et eget system som er egnet for dette, bla med muligheter for å registrere sakens aktører på en annen måte, og bedre skjerme sakene for alminnelig innsyn. Når utvalget også savner "notater på saken", er dette mulig å gjøre i DL, men ikke på noen særlig god måte, og med begrensende muligheter for plass og systematisering – og det er heller ikke mulig å registrere forhold vedr den enkelte påklagede. Vi er derfor enig med utvalget i at det bør lages eget system for klagesaker.

Kap. 8 - Samvirke mellom spor

Utvalget drøfter i dette kapittelet hvordan samvirket mellom klagesakssporet og anmeldelsessporet fungerer, og hvordan det evt kan optimaliseres.

Utvalget viser til riksadvokatens rundskriv vedr behov for atskillelse av involverte politiansatte inntil Spesialenheten har gjennomført nødvendige etterforskningsskritt (**pkt 8.3.2**). Dette er en ordning som baserer seg på frivillighet (såfremt ingen er pågrepet), og hensynet til etterforskningen (og tilliten til etterforskningen) må avveies mot behovene til den eller de som underlegges restriksjoner. At politiansatte godtar dette, krever at Spesialenheten raskt vurderer behov og forholdsmessighet, har en rimelig tidsplan og har en løpende dialog med den ansvarlige i politidistriktet. I flere saker som involverer atskillelse, er det ikke nødvendigvis noen indikasjon på at det har skjedd noe straffbart, men etterforskning skal likevel skje. Tyngden av tiltakene må avspeile dette.

For så vidt gjelder arbeidsgivers vurdering og tiltak mens saken etterforskes av Spesialenheten (**pkt 8.3.3**), anfører utvalget at det er noe ulik praksis i politidistriktene på dette punktet. Variasjonene spenner fra å avvente Spesialenhetens avgjørelse, til å se på saken umiddelbart og kanskje selv foreta justeringer eller treffe tiltak før Spesialenhetens avgjørelse foreligger. Utvalget anfører også at det kan synes som om det er ønsket at Spesialenheten skal drive mer veiledning med hensyn til hva politidistriktet bør gjøre underveis i forhold til disiplinære reaksjoner. Oslo politidistrikt er av den oppfatning at Spesialenheten ikke skal drive slik veiledning. Arbeidsrettslige vurderinger fordrer nødvendigvis arbeidsrettslig kompetanse, og dette innehar ikke Spesialenheten, og slike vurderinger inngår heller ikke i Spesialenhetens oppgaver. Det er politidistriktet som arbeidsgiver som er ansvarlig for de ulike tiltak, og da må selvfølgelig vurderingen i forkant av tiltaket gjøres av distriktet selv – et synspunkt vi legger til grunn at både utvalget og Spesialenheten deler. Om arbeidsgiver skal treffe de rette beslutninger til rett tid, kreves at Spesialenheten bidrar med relevant informasjon.

I **pkt 8.3.4** vedr suspensjon og skjerming, reiser utvalget spørsmål om politidistriktet noen ganger forholder seg passiv for lenge mens etterforskning pågår i Spesialenheten. Oslo politidistrikt mener spørsmålet er betimelig. Dersom saken anses godt nok opplyst til å fatte vedtak om suspensjon allerede før saken oversendes, bør dette gjøres. Rutiner i distriktet hva gjelder innhenting av opplysninger i saken, samt en beskrivelse av ansvarsforholdet mellom enheten og distriktet, kan gjøre det enklere å foreta et korrekt suspensjonsvedtak før saken sendes over til enheten. Politidirektoratet bør vurdere å følge utvalgets oppfordring om å lage felles rutiner for skjerming av ansatte. Direktoratet bør også vurdere å lage rutiner for innhenting av opplysninger i saken, samt en beskrivelse av ansvarsforholdet mellom enheten og distriktet. Rutinene bør utgå av et sterkere fokus på lederopplæring og bevisstgjøring av lederrollen i politiet.

I **pkt 8.4** omhandles saker som oversendes fra Spesialenheten til politimesteren med anmodning om administrativ vurdering i henhold til påtaleinstruksen. Utvalget nedsatte et eget delprosjekt for å vurdere behandlingen av disse sakene. Oslo politidistrikt vil gjerne gi uttrykk for at dette var både betimelig og interessant. Undersøkelser som ble igangsatt som følge av delprosjektet viste at Oslo politidistrikt ikke håndterte disse sakene tilfredsstillende, og vi fikk anledning til å etablere nye og gode rutiner. En del av begrunnelsen for at sakene ikke hadde fått en tilstrekkelig god behandling, var at sakene ikke tidligere hadde blitt etterspurt. Vi er enige med utvalget i at disse sakene – stort sett – er velegnet til å nedfelle "best practise", som i alle fall Oslo politidistrikt ville ønske velkommen, og håper at Politidirektoratet vil kunne systematisere dette arbeidet i større utstrekning enn i dag. For øvrig vil vi også påpeke at Spesialenhetens påtalevedtak stort sett holder svært god kvalitet, og er egnet til en videre vurdering enn kun vurderinger omkring straffespørsmålet. Oslo politidistrikt mener at det vanskelig å vite hva som er et "riktig" nivå for antall saker som sendes til administrativ oppfølging, men etter vår oppfatning må antallet ikke bli for høyt, slik at ordningen blir for "alminnelig". For dette politidistrikts del blir uansett alle påtaleavgjørelser lest og vurdert, og vurderinger og kritikk av praksis blir lagt merke til, også i de saker som ikke er oversendt til administrativ vurdering. Vi er derfor ikke sikre på om økt formalisering som utvalget anbefaler, vil være hensiktsmessig.

I **pkt. 8.5** omtales oversikt og gjenfinningsproblemer, både når det gjelder klagesaker og anmeldelser, og problemstillinger som gjelder identifisering av involverte ansatte. Innledningsvis skal det bemerkes at det er uforståelig hvorfor den sentrale klageinstruksen skal gjelde saker som er oversendt til administrativ vurdering fra Spesialenheten. Dette er heller ikke redegjort for i retningslinjene for instruksen. At disse sakene skal "druknes" i de øvrige klagesakene er uheldig, en slik ordning svekker gjenfinningsordningen. Det er også helt umulig å se hva i den sentrale klageinstruksen som i det hele tatt passer på denne sakstypen – verken plikten til å besvare klageren innen en måned, at de skal medtas på klagestatistikken til overordnet myndighet osv. Dessuten krever sakene som sendes til administrativ vurdering gjerne lagring av straffesaksdokumenter, som egner seg svært dårlig i klagesaksspoet. Oslo politidistrikt benytter en egen kode i Doculive for disse sakene, med en meget begrenset tilgangsgruppe. Den sentrale klagesaksinstruksen bør endres på dette punktet.

Oslo politidistrikt deler utvalgets bekymring for at det pr. i dag ikke finnes tilfredsstillende systemer som ivaretar gjenfinningsbehovet for så vidt gjelder personer, og vi er enige i utvalgets vurderinger på dette punktet. Vi oppfordrer Politidirektoratet til å fortsette arbeidet med å finne en løsning på dette. Et særlig problem som Oslo politidistrikt har tatt opp med riksadvokaten, politidirektoratet og Spesialenheten er graden av skjerming som gjelder Spesialenhetens saker. Ansatte i politiet og påtalemyndigheten som er anmeldt eller har saker under etterforskning mv fremstår som "rene" ved søk i STRASAK og BL. Vi er helt enige i utvalgets påpeking av at dette "er lite tillitvekkende" i publikums øyne når dette blir kjent.

I **pkt 8.6** drøftes bl.a. formelle bestemmelser om saksbestemt arbeidsdeling. Utvalget har delt seg i synspunktene på om Spesialenheten også skal etterforske mistanke om straffbare handlinger begått utenfor tjeneste, som i dag blir etterforsket av et settepolitidistrikt. Utvalgets flertall går inn for å beholde dagens ordning, mens mindretallet mener at Spesialenheten også bør etterforske slike saker. Det fremføres gode synspunkter for begge løsninger, og ingen ordning synes å være åpenbart mer å foretrekke enn den andre. Ett argument som taler for å legge all etterforskning til Spesialenheten, er at

straffesaksinformasjon om ansatte vil være mer beskyttet. Spørsmålet har vært forelagt organisasjonene ved OPID. Oslo politiforening har understreket at hvilken løsning som er best, er ikke åpenbart, men faller ned på at Spesialenheten ikke bør etterforske forhold utenfor tjeneste. Det vises til at Spesialenheten må fokusere på sitt kjerneområde, kontroll med politiets makt og myndighetsutøvelse. Å innføre særordninger for politiansatte for "private" forhold er en forskjellsbehandling som ikke er ønskelig. Oslo politidistrikt vil ikke avvise en endring som mindretallet går inn for, men mener at den i større grad bør utredes og behandles før endelige konklusjoner treffes.

Pkt. 8.7 oppsummerer at dagens tosporsordning ikke er tilstrekkelig uavhengig, og det anbefales endringer. Utvalget går inn for en ordning hvor Spesialenheten mottar alle klagesaker og anmeldelser, og "siler" klagesakene tilbake til politiet. Oslo politidistrikt mener at dette kan være en god løsning, forutsatt at ikke vesentlig tid tapes i silingsprosessen. De fire ukene man i dag har til rådighet i klagesakene oppleves ofte som knappe, slik at formentlig bør tidsrammen økes noe. Det er antakelig også rimelig å tro at antall klagesaker på politiets hånd vil øke. For øvrig er det kanskje grunn til å peke på at det også knytter seg mye skjønn til hvilke klagesaker som blir ansett for å høre under den sentrale klageinstruksen, og da hvilke saker politiet vil sende til Spesialenheten for vurdering og "siling". Politiet behandler for eksempel mange saker som gjelder krav om erstatning, hvor den som krever erstatning gjerne gir uttrykk for atskillig misnøye med politiet. Heller ikke "forklaringen" som fremgår i retningslinjene til den sentrale klagesaksinstruksen er særlig lettfattelig mht til hvilke forhold som springer ut av en straffesak som skal behandles av hvem – overordnet påtalemyndighet, politimesteren eller Spesialenheten. Som hovedregel legges til grunn at en klagesak bare skal registreres en gang, og at saker som hovedsakelig gjelder erstatning registreres og behandles som en slik, og ikke regnes som en "228-klage". Den ville dermed ikke blitt oversendt for "siling". Anses klagen å tilhøre påtalemyndigheten, blir den ført på angjeldende straffesak. Fortsatt må politiet etter vår oppfatning bruke skjønn for å kategorisere klagesaker, og det er behov for mer rettledning for dette skjønn. Bl.a. bør den sentrale klageinstruksen forbedres.

Kapittel 9 - politiets opplæring, rutiner og praksis vedr innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest

Utvalget har gjort et meget godt arbeid med å kartlegge politiets maktbruk og ulike praksiser som knytter seg til frihetsberøvelse.

Det er positivt at Spesialenheten tematiserer områder ved maktbruk og frihetsberøvelse som de opplever som problematiske, som de har gjort med håndjern og enkelte andre områder. For så vidt gjelder bruk av hund, er det riktig som angitt av utvalget at det ikke er regelverk for dette, og at dette ikke er hensiktsmessig. Det kan kort vises til at dansk politilov har inntatt bruk av hund som eget kapittel, som også bruk av skytevåpen mv. Formentlig er lov den riktige trinnhøyden også for bruk av hund, og ikke instruks.

Dødsfall i forbindelse med pågripelser og i arrest (**pkt. 9.10**) undergis også bred vurdering. Oslo politidistrikt vil knytte noen kommentarer til det siste. Det er svært få dødsfall i våre celler, men det er mange hendelser som har et potensiale for å bli alvorlig. Dette kan gjelde innsatte som er syke, men i de fleste tilfeller dreier det seg om personer som ønsker å skade seg selv. Pga tett overvåking og rigorøse visitasjonsrutiner blir skadene likevel sjelden alvorlige. Når det likevel inntreffer alvorlige hendelser, blir det gjerne pekt på svikt fra

politiets side. Å unngå skader og hendelser er selvsagt ønskelig, og prioritert fra politiets side, både av hensyn til den frihetsberøvede og for politiet. Problemstillingen er likevel at jo mer effektivt man søker å hindre skader og hendelser, jo mer integritetskrenkende vil inngrepene være. Eksempelene er mange og aktuelle. Noen innsatte forsøker å skade seg selv med sine egne sokker, T-skjorter, klokkeremmer eller briller (f.eks spise dem), eller også folielokket på engangspakker med smør og syltetøy, eller plastikk engangsskjeer. En effektiv inngripen ville slikt sett være å frata alle innsatte alle klær, briller, teppe og madrass, og la de spise uten noen form for spiseredskap eller matemballasje. Dette er ikke akseptabelt, og slik vi ser det også lovstridig. Et annet tiltak som gjennomføres er tilsyn med de innsatte. Dette kan skje ved overvåking via lyd og bilde, visuell observasjon av innsatte via luken i døren, og også at personale går inn på cellen og forsikrer seg om at alt er i orden. Den visuelle observasjonsadgangen er begrenset av private hensyn, med mindre personen anses for å befinne seg i en faresituasjon. Fysisk tilsyn gjennomføres vanligvis hver halve time hele døgnet. For mange er det bråket som følger med en slik inspeksjon nesten uutholdelig, og i en situasjon hvor noen blir sittende over flere dager på glattcelle, gir det ødelagt søvn over lengre perioder. Det igjen øker risikoen for hendelser, og påvirker aggresjonsnivået hos mange innsatte. Mens det på den ene siden er en overordnet målsetting å iverksette gode vernetiltak, er det åpenbart at størst effektivitet her er uakseptabelt av hensyn til konsekvensene for de innsatte. Hvor krysningpunktet skal gå er vanskelig å se ut av de regler som er gitt, og for så vidt også av Spesialenhetens avgjørelser. Hvor langt skal man gå i integritetskrenkende handlinger, som også rammer det store flertallet av personer som ikke har noen selvdestruktiv adferd? Dette er viktige og vanskelige spørsmål som personalet i arresten står ovenfor flere ganger om dagen, og som også betyr svært mye for de som tiltakene går utover.

For så vidt gjelder lagringstiden for opptak fra arresten, er denne i Politidirektoratets instruks satt til 48 timer (**pkt. 9.11.6**). Dersom opptakene skal ha noen verdi i å avklare et hendelsesforløp, er dette for kort – ikke minst hensett til den vanskelige situasjonen med varetektsplasser som gjør at innsatte blir sittende for lenge på celle her. Når klagen eller anmeldelse kommer, er opptak sjelden tilgjengelig, noe som er uheldig for både politiet som for klager/anmelder. Det har ikke vært mulig å avklare hvorfra denne grensen på 48 timer kommer fra, og det synes heller ikke å være korrekt som anføres av utvalget at "Politidirektoratet og Datatilsynet er i dialog om tidsfrister og rutiner for lagring av videoopptak i arresten, og legger til grunn at det ikke er nødvendig med en anbefaling fra utvalget i denne forbindelse." Både direktoratet og Datatilsynet opplyser nå å være ukjent med dette, slik at Oslo politidistrikt anmoder om at regelverket endres.

I **pkt. 9.12.2** beskrives den sentrale opplæringen og metodeutviklingen som skjer ved Politi-høgskolen og i direktoratet. Vi er usikre på om dette er noen helt treffende beskrivelse. Oslo politidistrikt har i de siste årene bidratt tungt til de "faglige produktene" som PHS og Politidirektoratet har brukt som plattform i de forankrede produktene, eksempelvis MIK-konseptet (polititaktikk i massetjeneste), emneheften i taktikk (polititaktikk - bygg, polititaktikk - kjøretøy), pågående dødelig vold - skolescenariet, sanitetsleksjon for operative mannskaper (OSAT). Bidragene fra politidistriktene, som for eksempel Oslo politidistrikt, blir ikke synliggjort som en nødvendig del av den fagutviklingen som skjer i politiet.

Oslo politidistrikt har organisert metodeutvikling og opplæring, som vektlegger tverrfaglig kompetanse og bred praktisk erfaring, og det er utarbeidet metoder og opplæring (innenfor rammeverket), der fokuset har vært de grunnleggende elementer innen polititaktikken. Målet er å skape gjenkjennelse, gjøre det enkelt; en felles plattform gir trygghet. Det er ved

politidistriktene faget brukes og utvikler seg. For fagutvikling og god opplæring må nøkkelpersonene være til stede der faget utføres – for identifisere de elementene som utvikler faget positivt, eller det motsatte.

Slik utvalget formidler dagens situasjon, er det PHS som står ansvarlig for faglige utvikling, med faste fagutviklere. Det kan reises spørsmål ved om en slik modell er egnet, hvordan den vil virke i praksis og ikke minst om den faglige legitimiteten alltid vil være tilstrekkelig. Oslo politidistrikt er opptatt av at dersom fagutvikling skal gis riktig innhold, må det være en tydelig binding til der faget utføres. Det synes heller ikke å være noen tydelig struktur på hvordan PHS og direktoratet bør/skal jobbe med fagutvikling. PHS og direktoratet bør definere sin rolle, og ikke bare bygge et apparat som forholder seg til den fagkompetanse som den enkelte "hadde med seg inn". En naturlig rolle for PHS og direktoratet ville være som pådrivere for å sette i gang prosesser og å dra ting sammen mv. Det bør etableres en struktur som "vil virke" over tid, uansett skifte av personer i de forskjellige funksjonene/rollene.

I pkt. 9.12.4 omhandles opplæring av arrestforvarere. Dette er en relativt stor gruppe, som har blandet bakgrunn. Mens noen har fengselsutdanning, har andre helt annen erfaring. Det fremgår av utredningen at PHS tilbyr en seksmåneders utdanning, men at tilgangen for arrestforvarere til dette kurset er begrenset. Oslo politidistrikt er enig med utvalget i at det er viktig at arrestforvarere tilføres tilstrekkelig kompetanse, enten i forbindelse med arbeidsforholdet, eller i forkant av dette. Det nåværende 40-timerskurset, som er det eneste som kreves av opplæring, er alt for kort.

For øvrig har Oslo politidistrikt ingen merknader til de synspunkter og anbefalinger som utvalget fremkommer med i kap. 9.

Kapittel 10 – Diskriminering, klager og anmeldelser

I pkt 10.2.2 anføres at Spesialenheten ikke greier å registrere diskrimineringssaker i BL utover å skille mellom straffebud (f.eks § 135). Dette må muligens bero på en misforståelse. I tillegg til å registrere straffebud, kan saken også markeres som et "hate crime" forhold – det er en egen "knapp" i BL. Ordningen har eksistert en stund, og ble innført for å få en kvantitativ oversikt over saker med et antatt diskriminerende element.

Utvalget peker på behovet for opplæring i mangfold og flerkulturalitet, og det vises også til at Oslo politidistrikt har ansatt en mangfoldsrådgiver. Dette har vært meget vellykket for distriktet, men det har vært og er Oslo politidistrikts oppfatning at ren "mangfoldsopplæring" har begrenset verdi, slik at vårt fokus har vært på opplæring og refleksjon omkring relasjoner mellom politi og publikum i sin alminnelighet, for bevisstgjøring og forståelse generelt. F.eks er et vanlig klagepunkt opplevd uhøflighet, og dette kan mest hensiktsmessig diskuteres i en videre kontekst enn bare "mangfold". Mangfoldsrådgiveren har også lagt mye vekt på å opprette og vedlikeholde kontakter med ressurspersoner og organisasjoner fra minoritetsmiljøer, som igjen er viktig for tillit. Operativt ansatte må få kommunisert hva publikum opplever som diskriminerende, og politidistriktene bør ha jevnlig møter med organisasjoner og ressurspersoner i minoritetsmiljøene. Her må det tas opp hva som anses som viktig for å møte minoritetsbefolkningen på en inkluderende måte – og formidle dette til våre ansatte med publikumskontakt.

Kapittel 11 – Kommunikasjon med offentligheten og mediedekning

Oslo politidistrikt er enig i utvalgets vektlegging av informasjon og kjennskap til kontrollmekanismenes virkemåte som betingelser for tillit, og at informasjon har en egenverdi og underbygger politiets uttrykte mål om å framstå som åpent og ansvarlig. Saker som Spesialenheten behandler, kan være svært vanskelige å håndtere i media for politiledere. Som utvalget påpeker, har politilederne mange hensyn å balansere i tilknytning til mediehåndtering av slike saker. Det er likevel viktig at offentligheten får korrekt og saklig informasjon, noe som i mange saker har vært vanskelig fordi mediene kun har kunnet formidle klagers/anmelders opplevelse og /eller påstander. Politileders taushet kan bidra til at feilaktige gjengivelser og spekulasjoner omtales og gjengis, i tillegg til at taushet kan oppfattes av politiansatte som unnfallenhet og som manglende støtte til direkte involverte.

Oslo politidistrikt støtter utvalgets anbefaling om en tydeliggjøring av politilederens rolle og ansvar, og en klarere rollefordeling mellom politiledere og Spesialenheten i saker som får medieomtale. Vi tiltrer også anbefalingen om at Spesialenheten, som ifølge utvalget har færre slike vanskelige hensyn å balansere, er mer aktive i sin mediehåndtering av konkrete saker som får medieomtale. Om mulig, bør Spesialenheten i enda større grad gjøre kjent egne påtalevedtak og konklusjoner i saker som tidligere er blitt omtalt i mediene (jfr. medienes plikt i henhold til Vær Varsom-plakaten om å omtale rettskraftige avgjørelser i saker de har omtalt tidligere). Vi støtter også utvalgets anbefalinger om at politiets nettside www.politiet.no bør gjøres mer brukervennlig for publikum som ønsker å klage på politiet, eller ønsker informasjon om klageordningen, politiets klagesaksinstruks eller saksbehandlingsresultater. Det bør også gjøres tilgjengelig informasjon om Spesialenhetens mandat og kontaktinformasjon.

Kapittel 12 – Kunnskapsbasert erfaringslæring

Oslo politidistrikt er enig i at klager og anmeldelser utgjør et svært viktig materiale for å lære, og dermed gjøre en bedre jobb. Dette potensialet er ikke utnyttet pr i dag. Det bør tilstrebes å etablere en nasjonal "erfaringsdatabase" som Politihøgskolen, Politidirektoratet og politidistriktene kan benytte i fremtidig undervisning/instruksjon. Dette kan spenne over et vidt felt som våpenbruk (inkludert pepperspray), annen maktanvendelse, bruk av håndjern, oppgaveløsning i forbindelse med husbråk, demonstrasjoner, behandling av fotballpøbler mv. Ansvar for opprettelse og ajourhold av en slik erfaringsdatabase bør naturlig legges sentralt. Oslo politidistrikt er enige i de synspunkter utvalget fremsetter i dette kapitlet, og har heller ingen innvendinger til de anbefalinger som gis, men viser også for dette punktet til våre merknader til pkt 9.12.2 over.

Oppsummering og konklusjoner i henhold til høringsbrevet

1. Kontrollmodell – Oslo politidistrikt tiltrer utvalgets oppfatning av at førsteinstansmodellen er best, gitt at Spesialenheten får tilstrekkelige ressurser, og at instruksverket tydeliggjør hva som er en "klagesak", slik at ikke enhver besvarelse eller krav må kategoriseres som en klagesak. Det vises til våre merknader til pkt. 8.7.

- Såfremt lønnutgifter i fm karantene belastes Spesialenheten, har Oslo politidistrikt ingen sterke motforestillinger til en slik ordning, bortsett fra å peke på det uheldige i at ordningen synes å befeste en oppfatning om at tidligere politiansatte ikke vil kunne opptre korrekt og profesjonelt uten "pause", noe vi mener det ikke er grunnlag for å hevde – og at "pausekravet" neppe vil begrense seg til tre måneder.
 - Oslo politidistrikt stiller seg avvisende til at Spesialenheten skal kunne kreve bistand fra særorgan (og politidistrikter) uavhengig av ressursituasjonen i bistandsorganet, og at ressursene skal være faglig og administrativt underlagt Spesialenheten så lenge Spesialenheten ønsker det, jf våre merknader til kap. 6.
 - Øket bruk av advokater på verv kan være hensiktsmessig for å øke saksbehandlingskapasiteten, men ikke på bekostning av kvalitet på påtaleavgjørelsene, jf våre merknader til kap. 6.
 - Tilknytning av personell med annen bakgrunn enn politikompetanse kan være hensiktsmessig for å "utvikle samfunnsdialogen", og utvikle analyse og erfaringslæring.
2. Vi er enige i at politiet fortsatt skal behandle klagesakene. Vi er helt uenige i utvalgets synspunkter vedr underretning om arkivkoder til klager, jf merknader til pkt. 7.6.3.
 3. Etterforskning av handlinger foretatt utenfor tjeneste synes vi det er vanskelig å ta endelig standpunkt til, jf merknader til pkt. 8.6.
 4. Vi har ingen innvendinger til de fremsatte anbefalinger vedr innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Vi viser for øvrig til våre merknader til pkt. 9.10 og 9.11.6
 5. Vi har ingen innvendinger til de fremsatte anbefalinger vedr diskrimineringssaker.
 6. Vi har i hovedsak ingen innvendinger til de fremsatte anbefalinger vedr kommunikasjon med allmennheten. Offentliggjøring av anonymiserte påtalevedtak er en ordning som vil representere en belastning andre enn politiansatte ikke har. Anonymisering i mange av de "interessante" sakene vil i tillegg være uten hensikt. Vi er således uenig i en slik hovedregel.
 7. Oslo politidistrikt gir en helhjertet støtte til å styrke Spesialenhetens rolle som formidler av erfaringslæring, og Politidirektoratets ansvar for nasjonal erfaringslæring befestes og styrkes. Vi har imidlertid flere synspunkter på opplæring og metodeutvikling, jf merknader til pkt. 9.12.2.

Med vennlig hilsen


Sveinung Sponheim
visepolitimester

Saksbehandler:
Runa Bunæs
Tlf: